

开发区与周边城市 经济二元化趋势分析

文 / 卢超铭

【内容提要】20多年来,开发区作为我国国民经济中最活跃、发展最快的一环,取得了骄人的成就。但是,在光芒背后也暴露出许多问题。开发区自身竞争力是否得到了发展?在经济资源的竞争中,开发区依靠的究竟是自身竞争力还是国家政策优待?开发区的超国民待遇对周边地区的经济造成了什么样的影响……本文通过对开发区发展模式的分析,试图解释开发区与周边地区经济二元化发展的原因,并提出了一些建议。

【关键词】政策优待 二元经济 城市工业区

一、开发区与周边地区经济的二元化现象

中国开发区建设始于1984年大连经济技术开发区的建立,迄今为止,国务院共批准了51个国家级经济技术开发区。从广义上讲,我国的开发区主要包括经济技术开发区、高新技术开发区、保税区、出口加工区等特殊经济区域和政策区域。开发区经济作为中国改革开放的一个重要组成部分,取得了令世人瞩目的成就,对整个国民经济的发展起到了巨大的带动作用。甚至在很多地方,开发区已经成为区域经济的主导。而开发区所在的周边地区,通常被人们形象地称为“母体城市”,却往往相对落后,无论从直观的城市建设、市政设施上,还是从抽象的统计数据上,都有较大差距,二者在经济上呈现出二元化的趋势。

以天津市滨海新区为例,滨海新区位于天津市东部,辖塘沽区、大港区、汉沽区三个区以及东丽区、津南区的一部分,面积2270平方公里,常住人口约135万,仅占整个天津市的13%左右。2005年,天津市全年实现生产总值3663.86亿元,而仅滨海新区就实现生产总值1608.63亿元,占了全市近44%的比重。滨海新区全年外贸出口184.69亿美元,占全市的比重为67.4%;直接利用外资合同金额51亿美元,占全市的比重为69.6%;直接利用外资到位额26.46亿美元,占全市的比重为79.5%。(数据来源:《2005年天津市国民经济和社会发展统计公报》)。可见,开发区在很大程度上吸收了母体城市的经济资源,其经济发展程度与周边地区不可同日而语,很多城市出现了“大开发区、小城市”的现象。如果开发区在自身得到高速发展的同时没有带动周边地区的经济发展,那么他所起的就只是一个“集中资源”的作用,即将分散的经济资源集中到一起,通过牺牲周边地区的经济发展来促进自身经济的高速发展,而不是“吸引资源”,或者说只是经济资源的重组,而并没有增加。这势必造成严重的贫富分化,不利于国民经济的健康发展,所以,我们有必要分析一下其原因所在。

二、开发区发展模式与竞争力形成

开发区是否能够实现“吸引资源”的功能,关键在于是否能够形成自身的竞争力,这与开发区的发展模式有关。我国大多数开发区采取了“借贷滚动”和“财政资金捆绑”相结合的发展模式。以天津经济技术开发区为例:建设初期,开发区总公司凭借国家3.7亿元贷款,完成了3平方公里的起步工业区的初期建设和1.2平方公里的生活区建设,实现了开发区的起步,形成了“借贷开发”的模式。随着土地的出卖和政策吸引

投资,形成地方税收收入,中央又将开发区上缴的税收返还给开发区用于基础设施建设和土地征用开发,形成了“滚动发展”。

从1984年到1999年这15年期间,开发区总公司累计完成土地开发和基础设施建设投资40亿元,开发土地24平方公里,初期国家贷款和财政留成相结合产生了强大的“杠杆效应”,用最少的资金产生了最大的效益。天津开发区作为我国建设最早的经济技术开发区之一,在开发区综合排名中位居榜首,具有较强的代表性,其他开发区的发展也都基本遵照了天津的发展模式。这种模式基本可以分为以下三个阶段:

(1)借贷开发阶段:向国家或地方政府借贷资金,开发原生土地,将土地低价出售取得开发区建设的“第一桶金”,并吸引第一批投资者。

(2)滚动发展阶段:依靠廉价的土地、优惠的政策吸引投资,取得的财政收入由中央返还给开发区用于滚动投资。

(3)可持续发展阶段:通过不断的滚动发展形成产业集群,以规模经济效益、完善的产业链和优良的投资软环境吸引投资,实现自身竞争力,进入可持续发展。

可以看出,开发区发展模式的总体思路是:初期依靠国家贷款和政策优惠吸引投资,中期凭借大比例甚至完全的税收留成滚动发展,到了成熟阶段弱化或取消优惠政策,依靠开发区自身的产业优势吸引投资,实现自我支持的可持续发展。这种模式极大的刺激了厂商的投资热情,促成了20年来开发区的蓬勃发展,但政策优待最终能否转化为核心竞争力是决定开发区长期发展的关键,如果这种转化不能实现,开发区将成为政府的负担。

三、开发区竞争力不足的原因分析

开发区初期的发展主要通过政策的支持来实现。国家给予开发区极高甚至完全的税收留成比例,开发区通过税收优惠吸引投资,如对外商投资企业实行“免二减三”等,这种超国民待遇的政策供给使得开发区在不同的起跑线上与周边地区竞争经济资源。这样的政策供给必然是有限的,必须建立严格的审批程序,由统一的审核机构来决定政策供给的对象和范围。为此,开发区建立了一套独立的管理机构,由开发区中国共产党工作委员会、开发区管理委员会、开发区投资开发总公司共同管理。机构级别高,其领导人地位有时甚至高于地方政府,形成了管理上的高自主性,但这也一定程度上导致了政府寻租现象的泛滥。

开发区模式的最终目标是培育自身竞争力吸引投资,从第二阶段的依靠政策到第三阶段的自身可持续发展是一个质的飞跃,能否实现这样的飞跃是评判开发区建设成功与否的标准。而实际上,我国现在大部分开发区都停留在借贷开发和滚动发展阶段,并没有形成自身的核心竞争力。其原因有:

(1)优势不足。由于国家将大部分经济返还给开发区用于建设投资,极大的刺激了地方政府的圈地热情,加之受到首批国家级开发区成功运作的鼓舞,1992年前后,全国各地出现了“开发区热”。各地政府纷纷举办各种地方小规模开发区。这些开发区没有足够的政策和财政支持,往往基础设施条件差,政策环境恶劣,区位优势不佳,根本不具备建立开发区和招商引资的条件,造成了大范围的耕地占用和浪费。大量的开发区始终停留在

农村地区反假币长效机制的构建

文 / 陈佩南

依靠廉价土地和优惠政策吸引投资的阶段,难以形成产业集群和规模经济,无法依靠自身实现可持续发展。

(2) 产业设计难以实现。政府寻租现象造成开发区企业准入门槛降低,政策的过度供给也破坏了开发区原有的产业设计,许多不符合要求的企业纷纷进驻开发区,享受为其他企业设计的制度安排,在一定程度上制约了产业链条的完善和产业层次的升级,从而导致了产业竞争力难以实现。

(3) 竞争不足。开发区依靠政策吸引投资,又依靠政策获得国家退税,在重重政策保护下,开发区始终不能与周边地区平等竞争资源,因此也难以形成有效的竞争力。越是如此,国家就越要加大政策供给以保护开发区建设果实,造成恶性循环,竞争机制的不完善是开发区竞争力难以实现的最根本原因。

四、经济二元化的成因

开发区迟迟不能实现自身可持续发展,却能依靠政策优势吸引投资,获得可观的收益,而周边地区由于缺少优惠政策的供给,难以吸引投资,也迟迟得不到发展。结果是开发区的日益富裕而周边地区发展缓慢甚至停滞不前,二者经济呈现二元化趋势。

国家建设开发区的初衷是通过一段时期的优惠政策诱导产业发展,使一部分产业、一部分地区先发展起来,尔后带动周边地区的发展。在这一目的的引导下制定了不平等的政策安排。但是由于开发区自身竞争力不足,在一段时期的政策优待之后仍不能进入市场与周边地区公平竞争经济资源,政策优惠成了开发区生存的保护伞,国家伞一收,许多开发区将面临生存危机。保护政策若长期坚持下去,必将破坏市场经济公平原则,造成不平等竞争,地区经济二元化难以避免。开发区这个襁褓中的婴儿如果不能依靠自身茁壮成长,将成为国家的沉重负担。

现在,在全国许多地方,开发区和周边城市经济二元化现象已经十分严重。开发区无论从收入水平、城市环境、基础设施建设、人均受教育程度等方面都远远高于周边地区的平均水平。开发区造成的这种二元化经济现象是政策供给不平等造成的收入分配不平等现象,应该引起社会的关注。

五、结语

中国开发区经济20年来取得的成就是目共睹的,虽然在发展过程中出现了这样那样的问题,但是不可否认,开发区的发展对我国的改革开放做出了不可磨灭的贡献。建设开发区的道路必须坚持走下去,但要走出新步伐。以下提出笔者的一些看法:

政策上:开发区与周边地区的经济二元化归根到底是由于开发区竞争机制的不完善造成的,优惠政策的过度供给必然造成这种竞争机制的缺失。解决的办法是加强行政法规和财税制度建设,规范开发区审批过程,对开发区管理机构采取有效的监督,遏制政府寻租行为。严格限制开发区数量,加大对地方小型开发区的审查,清理没有开发潜力的开发区项目,防止“开发区热”再度出现。开发区建设应依据各地区的区位优势 and 开发潜力,由中央统一规划,有计划有步骤的建设开发区。在开发区引入竞争机制,弱化政策优惠的吸引力,发挥开发区自身的资源优势、市场优势、产业优势、人才优势,加快地区核心竞争力的形成。

思路:突破开发区模式,将开发区纳入周边城市体系。从长远看,应把开发区建成城市的工业区,成为城市功能区之一。城市工业区与中心商业区、居民生活区共同构成完整的城市体系。工业区的发展主要依靠自身投资环境的优化和规模经济效益,而不是政策的扶持。开发区向城市工业区的转变是一种功能的转变,也是一种结构的转变,只有这样才能消除开发区二元经济现象,实现城市经济的健康发展。

(作者单位:厦门大学经济学院)

(责任编辑:建安)

【内容提要】近年来农村地区假人民币出现不可忽视的高发势头,“假币坑农”问题屡有发生,严重地影响农村的经济发展和社会稳定。本文分析当前农村地区反假货币工作存在的主要问题,并提出建立农村地区反假货币长效机制的几点建议。

【关键词】农村地区 反假货币 主要问题 长效机制

随着城市反假货币防线的逐步完善、城镇居民反假意识的不断提高,制贩假币犯罪分子开始将目标转移到农村。近年来相当数量的假币流入农村,使农民群众深受其害,严重地危害农村的经济发展和国家金融安全。认真分析当前农村地区反假货币工作存在的问题,深入研究如何建立农村地区反假货币的长效机制,构建安全和谐的金融生态环境,是农村金融工作者面临的一个重要课题。

一、当前农村地区反假货币工作存在的主要问题

1、大量的现金流通使制贩假币犯罪分子有机可乘

随着建设社会主义新农村工作的不断深入,农村经济蓬勃发展,农村地区的经济活动日趋活跃,货币流通量快速增长。然而,受到传统观念、文化水平、金融知识等诸多因素的影响,大部分农民群众的商品交换、劳务供求等经济活动仍然习惯于现金交易;很多民营企业担心经济纠纷,更加愿意银货两讫的传统经营方式。另外,农村地区的主要金融机构——农村信用社的金融服务品种单一,电子化支付结算和“三票一卡”使用率偏低,不能满足民营企业、外来工和当地农民群众的需要,造成了农村地区大量的现金流通,再加上一些外来工和当地农民群众的识假辨假能力相对较差,对真假人民币的识别一知半解,较难抵御犯罪分子的危害,这些都使得假币的非法流通有了可乘之机。近年来,制售假币犯罪分子利用农村贸易市场等现金交易场所,利用农民群众对人民币基本特征及鉴